Draft for Consultation

CHARITABLE GAMING

Putting the Charities Back in the Driver's Seat

Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations

February 1990

Projet de concertation

JEUX DE BIENFAISANCE

Redonner le contrôle aux organismes

Ontario Ministère de la Consommation et du Commerce

Février 1990

90-04292/1

Ontario

Office of the Minister

Bureau du Ministre

Ministry of Consumer and Commercial Relations

Ministère de la Consommation et du Commerce

555 Yonge Street
Toronto, Ontario
M7A 2H6

416/963-0311

February, 1990

It is my pleasure to ask for your comments and guidance regarding the future of charitable gaming in this province.

The government of Ontario recognizes that the unprecedented growth of charitable gaming has led to a number of emerging problems. Most importantly, charitable and religious organizations have little control over the conduct and management of gaming events. This has resulted in a lessening of proceeds directed to worthwhile charitable activities.

In recognition of these concerns, the government placed a moratorium on the licensing of bingos in new commercial facilities. This measure was taken to stabilize charitable profits and attendance levels in light of increasing competition between charitable groups and saturated gaming markets.

The government intends to implement a number of safeguards to further stabilize the charitable gaming sector. Specifically, I will introduce legislation to regulate the commercial sector and provide for ongoing involvement by the charitable communities in the regulation of this activity. In addition, Orders-In-Council will be revised and consolidated to address the concerns and problems facing charitable organizations.

You will find enclosed a discussion paper and appendix which outline the directions for reforming the regulation and administration of charitable gaming. In the appendix, a model is set out describing proposed solutions to the problems that have been identified. I invite your comments on this material. Your input will help the government to implement a comprehensive system for regulating charitable gaming in Ontario that will, at once, enable the charities to exercise genuine control over their gaming events and ensure that the honesty and integrity of the gaming marketplace is maintained.

There is clearly a need to move expeditiously with this reform. I would therefore ask you to forward your views to my ministry by March 30, 1990. Please direct your submissions to the Director, Entertainment Standards Branch.

Thank you.

Minister

Ontario

Office of the Minister

Bureau du Ministre

Ministry of Consumer and Commercial Relations

Ministère de la Consommation et du Commerce

555 Yonge Street
Toronto, Ontario
M7A 2H6

416/963-0311

Février 1990

J'ai le plaisir de solliciter vos observations et votre avis sur les mesures qui, à l'avenir, devront régir la question des jeux de bienfaisance dans notre province.

Le gouvernement de l'Ontario constate que l'expansion sans précédent des activités de jeux de bienfaisance est à l'origine d'un certain nombre de problèmes. Il appert, par-dessus tout, que les associations vouées au culte et à la bienfaisance exercent peu de contrôle sur le fonctionnement et la gestion des activités de jeu. Cela se traduit par une diminution des recettes qu'on escomptait consacrer à des initiatives louables.

Reconnaissant l'importance de ces questions, le gouvernement a décidé, pour un temps, de différer la délivrance de permis de jeu de loto dans les établissements commerciaux nouvellement créés. Cette mesure a été prise en vue de stabiliser les bénéfices destinés aux oeuvres de charité et les niveaux de fréquentation des salles, au vu d'une compétition accrue entre les associations de bienfaisance et un marché vite saturé.

Le gouvernement entend baliser la voie pour permettre la croissance harmonieuse du secteur des jeux de bienfaisance. Pour ce faire, j'envisage de déposer un projet de loi visant à réglementer le secteur commercial et à associer de manière continue les associations de bienfaisance au processus de réglementation de cette activité. En outre, les décrets régissant la matière seront refondus afin de répondre aux préoccupations exprimées par les associations.

Vous trouverez, ci-joint, un document de travail qui expose les orientations visant une réforme de la réglementation et de l'administration des jeux de bienfaisance. En appendice, un cadre décrivant les solutions proposées aux problèmes préalablement définis est présenté. Je vous invite à me faire part de vos suggestions. Votre concours aidera le gouvernement à élaborer une politique cohérente qui tout en régissant les activités de jeux en Ontario permettra aux oeuvres de charité d'exercer un contrôle réel sur les activités de collecte de fonds et garantira le maintien de procédés honnêtes et intègres dans ce secteur.

Il y a lieu de procéder à cette réforme sans tarder. C'est pourquoi, je vous saurais gré de bien vouloir me faire connaitre votre point de vue sur la question en adressant votre réponse à mon ministère, d'ici le 16 mars 1990.
Veuillez faire parvenir vos commentaires à l'attention du Directeur, Direction des normes relatives aux divertissements publics.

Je vous en remercie.

Ministre

February, 1990

CHARITABLE GAMING

"Putting the Charities Back in the Driver's Seat"

Background

In Canada, gambling is contrary to the Criminal Code of Canada unless it falls within a specific exemption. It has been recognized that charitable and religious organizations require a variety of opportunities to raise funds for their worthwhile activities. In 1969, in recognition of charitable needs, the section of the Code which addresses gambling was amended to permit these organizations to raise funds through the conduct of gaming events. The proceeds were to be used only for charitable objects or purposes and it was intended that the charitable organization would not only conduct but assume responsibility for the management and control of the gaming events.

Over the years, tremendous growth has occurred in the gaming marketplace which has resulted, in part, in a blurring of the responsibilities of charitable and religious organizations and control has been moved out of their hands. It is imperative that the licensed organizations be put back in the driver's seat and control of gaming events be returned to where it belongs. Without charitable purpose, gaming activities could not exist in Canada and would continue to be unlawful. As a result, the millions of dollars which are generated could not be directed to worthwhile community activities.

JEUX DE BIENFAISANCE

«Redonner le contrôle aux organismes»

Antécédents

Au Canada, le Code criminel interdit, sauf exemption expresse, les jeux de hasard. Il est cependant reconnu que les organismes voués au culte et à la bienfaisance nécessitent des moyens de financement adéquats à leurs oeuvres. En 1969, compte tenu de ces besoins bien fondés, le chapitre du Code traitant des jeux de hasard fut amendé pour permettre à ces établissements de recueillir des fonds par l'exercice d'activités de jeu. Les sommes ainsi collectées devaient servir exclusivement à des fins charitables, étant sous-entendu que les associations de bienfaisance assumeraient non seulement la tâche d'organiser ces activités, mais encore qu'elles exerceraient un plein pouvoir de gestion et de contrôle.

Au fil des ans, les activités de jeu se sont multipliées au point que la responsabilité initiale des organismes voués au culte et à la bienfaisance s'est en partie estompée pour passer dans d'autres mains. Il apparait donc impératif que les personnes autorisées reprennent les commandes et que le contrôle des activités de jeu revienne à qui de droit. En dehors des buts charitables auxquels elles obéissent, de telles activités n'existeraient tout simplement pas et continueraient d'être considérées illégales au pays. Il s'ensuivrait que les millions de dollars recueillis à l'heure actuelle ne pourraient pas être destinés à des initiatives socialement valables.

Définition des objectifs

Le présent document reflète la préoccupation du gouvernement au sujet des jeux organisés au profit des associations de bienfaisance et suggère des solutions qui appellent vos observations écrites. Vos opinions sur tout autre aspect qui mérite

Statement of Objective

This paper outlines the government's concerns regarding charitable gaming and offers possible solutions in order to solicit your written comments. Your opinions on any additional relevant issues would be welcome. In our desire to bring the charitable gaming framework in line with today's marketplace and also that of tomorrow, your suggestions will help to ensure that the best possible framework will be developed.

Statement of Problem

More money is being raised by charitable organizations through gaming than ever before. In 1985, approximately 20% of monies wagered in a bingo game were retained by the charitable organization. It is becoming evident, however, that the percentage of proceeds going to the charities is declining.

It has become harder for some charities to raise gaming proceeds for their charitable activities because more organizations are competing and saturating local markets. In short, the primary purpose of fund raising for worthwhile charitable projects has been submerged and lost.

Government Action To Date

The unprecedented growth of charitable gaming has strained the present regulatory framework. The government has responded by placing a temporary moratorium on the licensing of bingos at new

considération seront bienvenues. Dans notre souci de faire correspondre, le cadre réglementaire à la réalité d'aujourd'hui et, si possible, de demain, nous aimerions que vos suggestions nous aident à définir les meilleurs paramètres de conduite possibles.

Énoncé de la question

Les associations de bienfaisance n'ont jamais collecté autant d'argent que de nos jours en faisant appel à des activités de jeu. En 1985, une association de bienfaisance retirait environ 20 % des sommes pariées lors d'un loto. Aujourd'hui, il est indéniable que ce pourcentage baisse.

Il est devenu de plus en plus ardu, pour quelques organismes de charité, de recueillir des fonds grâce à des jeux d'argent car le nombre grandissant d'associations en présence entraine un effet de saturation. Bref, l'objectif premier d'une levée de fonds entreprise pour une bonne cause est perdu de vue sinon raté.

L'action gouvernementale à ce jour

L'essor sans précédent des activités de jeu à des fins de charité menace de faire éclater le cadre réglementaire actuel. Le gouvernement a réagi en retardant provisoirement la délivrance de permis d'exercice aux nouveaux établissements commerciaux. Cette mesure, qui a pris effet à compter du 1er aout 1989, se propose de stabiliser les revenus des associations de bienfaisance et la fréquentation des jeux de loto en freinant la multiplication des salles commerciales. Rappelons qu'il s'agit seulement d'une intervention ayant un caractère temporaire.

L'objectif du gouvernement en matière de jeux de bienfaisance

Le gouvernement entend réglementer le secteur commercial par voie législative et

commercial facilities. The moratorium, which took effect on August 1st, 1989, is intended to stabilize charitable profits and attendance levels at bingo events by controlling the growth of commercial halls. This moratorium is intended as a short term measure only.

Government's Objective with regard to Charitable Gaming

It is the government's intention to regulate the commercial sector through legislation and to address the licensing requirements pertaining to charitable gaming through revisions and consolidation of the present Orders-in-Council. These actions will help the government develop an administrative framework to ensure that charities control the gaming events for which they receive a licence. The framework will ensure that all those who choose to become involved in this form of fund-raising, notably volunteers, charities and the commercial sector, are treated fairly.

Issues

There are three broad areas around which discussion will be focused. These are:

A. Dilemma of Charitable and Religious Organizations

B. Impact of the Commercial Sector

C. The Regulatory Framework.

édicter les exigences ayant trait à la délivrance de permis d'exercice par le biais d'une refonte des décrets qui régissent la matière. Ces mesures permettront au gouvernement de préciser les modalités administratives visant à garantir que les associations de bienfaisance contrôlent les activités de jeu qu'elles sont autorisées à exercer. Un tel cadre permettra le traitement équitable de tous ceux qui souhaitent recourir à ces activités de collecte de fonds, et notamment les bénévoles, les organismes de charité et les oeuvres du secteur commercial.

Questions à l'étude

Le débat portera sur les trois grands champs suivants :

A. Difficultés des organismes voués au culte et à la bienfaisance.

B. Influence du secteur commercial.

C. Cadre réglementaire.

A. Difficultés des organismes voués au culte et à la bienfaisance

Le Code criminel du Canada prévoit que les organismes voués au culte et à la bienfaisance peuvent organiser des jeux s'ils sont titulaires d'un permis et à la condition que les sommes recueillies soient dévolues à des oeuvres de religion ou de charité. Ce cadre réglementaire place toutes les responsabilités d'exécution sur le titulaire du permis d'exercice. En outre, il est fait appel à des bénévoles de moins en moins nombreux n'ayant ni l'expérience ni le temps voulus. Ces facteurs sont à l'origine d'un certain nombre de difficultés, à savoir :

- l'incapacité d'assurer les recettes escomptées et de comprimer les dépenses
- l'incapacité d'assurer la présence de bénévoles en nombre suffisant
- la difficulté de remplir les conditions et les modalités afférant à la gestion

A. Dilemma of Charitable and Religious Organizations

The Criminal Code of Canada allows charitable and religious organizations to conduct gaming events, pursuant to a licence, if the proceeds are used for a charitable or religious purpose. This regulatory framework places all compliance responsibilities on the charitable licensees. In addition, increased demands have been placed upon declining numbers of volunteers for their time and expertise. These factors have created certain dilemmas including:

- an inability to comply with profit and expense terms
- an inability to supply a sufficient number of volunteers to conduct events
- difficulty with many of the requirements and procedures relating to the management of the gaming event
- increasing competition for a finite number of charitable gaming dollars.

Profit and Expense Rules

Some charitable and religious organizations are not receiving satisfactory profits from their gaming activities. Part of the problem may be that prize levels are too high. Profits are also jeopardized if the allowable expense maximum is exceeded. It is necessary to determine what the appropriate prize levels and profit/expense rules should be and how they should be determined.

des jeux

- une compétition excessive, pour des sommes du même ordre de grandeur.

Règles relatives aux bénéfices et aux dépenses

Certains organismes de culte et de bienfaisance ne reçoivent pas les bénéfices escomptés des activités de jeu qu'ils entreprennent. Le problème peut provenir de l'importance excessive des lots. Les bénéfices peuvent également retrécir à cause d'un surcroit de dépenses. Il y a donc lieu de définir la grandeur des lots attribués et les règles relatives aux bénéfices et aux dépenses, puis d'en déterminer les modalités d'application. Il est possible que les règles du jeu ne reflètent pas adéquatement les dépenses réelles engagées dans l'organisation de jeux de loto tels qu'ils se déroulent de nos jours.

Si le niveau actuel des récompenses et des bénéfices n'est pas proportionné aux dépenses de manière réaliste, il conviendrait alors d'étudier une nouvelle répartition fondée sur les considérations suivantes :

- Est-ce que les organismes réalisent un bénéfice suffisant lors des jeux qu'ils organisent? Dans le cas contraire, à quel seuil doit-on situer la part des bénéfices rapportés par l'opération?
- Est-ce que les dépenses engagées pour l'organisation et la gestion d'un jeu de loto se situent à un niveau raisonnable et réaliste dans les circonstances?
- Dans quelle mesure l'importance des lots attribués grève-t-elle les bénéfices de l'opération?
- Dans quelle mesure le nombre de jeux influe-t-il sur la marge de profit?

Gestion et contrôle d'un jeu de loto

Comme nous l'avons mentionné, l'organisation et la gestion des jeux incombe à

It is possible that the rules do not accurately reflect the real costs incurred in conducting bingo events in today's marketplace. If the current prize levels and profit and expense percentages are not realistic, then a new formula should be established by considering the following questions:

- Are charities realizing a sufficient return from their gaming activities? If not, how should an appropriate level of return be determined?
- Are actual expenses incurred in the conduct and management of a charitable bingo event reasonable and realistic in the circumstances?
- What impact does the size of the prizes have on profit levels?
- What impact does the number of events have on profit levels?

Management and Control of the Bingo Event

As previously stated, charitable and religious licensees are responsible for the conduct and management of gaming events. A decline in volunteerism and the rapid development of the commercial sector have made it increasingly difficult for the licensee to fulfil this responsibility. This raises a number of questions:

l'organisme voué au culte et aux oeuvres de bienfaisance qui détient un permis. Un déclin du bénévolat associé à la croissance rapide du secteur commercial rendent l'exercice de cette responsabilité plus difficile de la part de l'organisme. Cela soulève un certain nombre de questions :

- Est-il opportun de déléguer certains aspects de l'organisation d'un événement au secteur commercial?
- Si le principe de la délégation de pouvoirs était admis, quelles sont les activités que le titulaire du permis devrait conserver, au minimum, afin de garder le contrôle de l'activité conformément aux dispositions du Code criminel?

Admissibilité

À l'heure actuelle, quelque 50 000 permis d'exercice de jeu par an sont délivrés à des fins de bienfaisance. Même si l'argent généralement dévolu à cette fin n'augmente pas, rien ne semble limiter le nombre des organismes qui organisent des jeux pour recueillir des fonds pour leurs oeuvres. Le gouvernement a reçu, de la part de quelques organismes voués au culte et à la bienfaisance, des lettres mettant en cause l'admissibilité de certains groupes à un permis d'exercice. Cette plainte s'appuie sur deux arguments. On allègue, en premier lieu, que certains groupes bénéficient d'une exemption à laquelle ils n'ont pas droit puisqu'il ne s'agit pas de véritables organismes de charité. Le permis serait délivré avec une trop grande libéralité eu égard à une bonne cause, sans que l'organisation en elle-même ne puisse prétendre au statut d'organisme de charité au sens traditionnel du mot. On fait valoir, en deuxième lieu, que plus élevé est le nombre de permis délivrés plus les événements se concentrent dans les mêmes localités. Cela entraine une compétition excessive pour le même bassin de population. Ces inquiétudes appellent plusieurs considérations :

- Is it desirable to delegate some aspects of the conduct of an event to the commercial sector?
- If delegation is permitted, what are the minimum activities that the licensee would be required to retain to maintain control of the event in compliance with the Criminal Code?

Eligibility

At present there are approximately 50,000 charitable gaming licences issued annually. There is a finite number of dollars available to spend at charitable gaming events yet the number of licensed organizations and events continues to grow. The government has received letters from some charitable and religious organizations in which they challenge the eligibility of certain groups to receive licences. This complaint focuses on two issues. First, some groups are benefitting from an exemption to which they are not entitled as they are not truly charitable. There is an impression that licences are too readily available for any worthwhile cause while the organizational structure itself is not truly charitable in a traditional sense. Secondly, it is perceived that the more groups licensed, the more events take place in a particular marketplace. This results in competition among licensees for limited funds. These concerns raise several questions:

- Le terme de «bonne cause» est-il suffisamment bien défini pour répondre aux critères qui justifient une «oeuvre de charité»?
- L'expression «organisme de bienfaisance» est-elle trop large pour être d'une quelconque utilité lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissiblité d'un candidat?
- Devrait-on limiter le nombre des événements sur un même territoire et, en cas affirmatif, selon quels critères?

B. Influence du secteur commercial

Le secteur commercial a influencé de manière importante le déroulement des jeux de bienfaisance en Ontario dans la mesure où ces activités se sont élevées du rang d'activité sociale modeste à celui d'une entreprise complexe qui manie des millions de dollars. Cette évolution a favorisé l'accès de groupes dont les possibilités de recueillir des fonds auraient été assez limitées et qui ont vu d'une manière générale leurs recettes augmenter. Dans certains cas, cependant, cela s'est traduit par une diminution du pourcentage des recettes remises à l'organisme, car les exploitants commerciaux gardent une plus large part des recettes brutes. Le cadre réglementaire actuel tient les organismes de bienfaisance entièrement responsables, sans aucune considération pour le secteur commercial.

Pour cerner le problème de la responsabilité, la réglementation doit s'attacher :

- à établir des lignes directrices et des critères auxquels doivent répondre les les établissements commerciaux;
- à définir le rôle et les responsabilités du secteur commercial;
- à trouver des moyens efficaces de garantir le respect des règles

On pourrait envisager, pour sa mise en oeuvre, la délivrance d'un permis relatif à tout exploitant et établissement commercial. Reconnaissant que les jeux en société ne sont pas une affaire comme les autres, on pourrait exiger de tout candidat qu'il

- Are "worthwhile causes" sufficiently defined to satisfy the requirement that they be charitable?
- Is the definition of "charitable organization" too broad to be of any real assistance in determining an applicant's eligibility for a licence?
- Should limits be established to control the number of events which are conducted in a community. If so, how should these limits be established?

B. Impact of the Commercial Sector

The commercial sector has significantly influenced the charitable gaming market in Ontario. It has been associated with the evolution of charitable gaming from a simple social activity to a sophisticated multimillion dollar enterprise. This evolution has increased access to groups with limited fund raising alternatives and produced greater revenues overall. In some cases, however, this has led to a smaller percentage of revenues being returned to individual charities because some commercial operators retain a greater amount of gross proceeds. The present regulatory framework places the burden of responsibility on charitable organizations and does not hold the commercial sector accountable.

Solutions to the problem of accountability require consideration of a regulatory format to:

donne les garanties d'un parcours professionnel sans reproche, de stabilité financière et d'une bonne connaissance du secteur d'activité.

Une fois que le rôle et les responsabilités des établissements commerciaux auront été définis, les activités devraient être strictement surveillées. Cela pourrait comprendre :

- une obligation formelle de la part du secteur commercial visant à assurer que les services offerts ne placent aucunement les associations de bienfaisance dans une posture susceptible de contrevenir aux conditions de leur permis;
- l'obligation, pour le secteur commercial, de tenir les registres de leurs activités;
- plein accès aux locaux et aux dossiers pour fin de vérification.

Afin que cette surveillance porte effet, toute infraction devrait être traitée promptement et de manière appropriée. Ces mesures devraient envisager :

- la suspension, la révocation ou l'annulation de l'inscription;
- la poursuite et des peines prévoyant de lourdes amendes et/ou l'emprisonnement;
- des voies de recours;
- une protection des titulaires de permis (par ex. un fonds d'assurance).

De telles mesures pourraient résulter en une adhésion plus stricte aux règles établies et, concurremment, à des bénéfices plus substantiels pour les associations.

C. <u>Le cadre réglementaire</u>

Le cadre retenu devrait permettre de régir adéquatement les jeux de bienfaisance au moins pendant toute la décennie en cours. Pour ce faire, il y a lieu de prendre en compte des initiatives prises à d'autres paliers de compétence au Canada, par ex.

- establish criteria and guidelines in setting up a commercial operation;
- identifying the role and responsibilities of the commercial sector; and
- set effective means of ensuring compliance.

Implementation could require commercial operators and facilities to be licensed. Recognizing that social gaming is not a standard business, eligibility considerations might include an applicant's past conduct, financial stability and knowledge of the industry.

Once the role and responsibilities of the commercial sector have been identified, activities would have to be tightly controlled. This could include:

- a statutory obligation on the part of the commercial sector to ensure that all services rendered do not place the charities in a position that would violate Terms and Conditions of their licence;
- a requirement that the commercial sector maintain proper records; and
- full access to premises and records for audit purposes.

To be effective, breaches should be dealt with by swift and appropriate remedial action. Provisions should consider:

la création de commissions de surveillance et de contrôle plus strict par les autorités publiques. Dans ce contexte, les modalités de gestion de la réforme du système devront tenir compte des exigences des organismes provinciaux, municipaux et non gouvernementaux. On devra, d'une manière toute particulière, prendre en considération le rôle unique actuellement attribué aux autorités municipales et non gouvernementales qui délivrent les permis.

À quel palier de compétence devrait se situer le pouvoir de délivrance des permis?

- la province
- la municipalité
- les organismes non gouvernementaux
- une commission ad hoc, ou
- une combinaison des pouvoirs susmentionnés?

Il a été suggéré, notamment, la création d'une commission ou conseil indépendant chargé d'associer davantage les intervenants aux décisions prises en la matière. Cet organisme serait composé de représentants d'un large éventail d'associations de culte et de bienfaisance reflétant la diversité provinciale. Il aurait, entre autres, pour mission :

- de conseiller le gouvernement sur des questions d'intérêt très large, telles que la saturation du marché ou les changements concernant le niveaux des lots;
- de revoir les décisions des autorités en matière d'admissibilité; définir,par exemple, si la décision d'accorder ou de nier un permis se fonde sur les meilleurs critères;
- d'entendre les appels afférant aux décisions prises en matière de permis, par exemple la révision des décisions relatives à la suspension ou à la révocation d'un permis pour cause de non-respect des conditions établies;

- suspension, revocation or cancellation of registration;
- prosecution where convictions could bring substantial fines and/or imprisonment;
- a forum for appeal; and
- protection for charitable licensees (such as an Insurance Fund).

These measures could provide greater compliance and, accordingly, substantially greater profits to the charities.

C. The Regulatory Framework

The framework adopted should adequately govern charitable gaming not only today, but throughout the 1990's. Consideration must be given to what is occurring in other jurisdictions in Canada, such as the establishment of gaming commissions and more stringent government control. In this context, the manner in which a revised gaming system is to be administered must be accountable to the needs of provincial, municipal, and non-government agencies. In particular, the unique role currently delegated to municipal and non-government licensing authorities must be addressed.

Where should licensing authority lie?

- the province;
- the municipality;
- non-government agencies;

Son mandat pourrait aller jusqu'à :

- assumer la responsabilité globale ayant trait à la réglementation des jeux de bienfaisance y compris le pouvoir :

  . de déterminer les règles d'admissibilité;
  . d'en définir les modalités et conditions;
  . de délivrer les permis;
  . d'enquêter et de faire observer la réglementation.

Dans les trois premiers cas, les recommandations seraient adressées au gouvernement. Si le dernier scénario était retenu, le nouvel organisme assumerait le pleine responsabilité de la gestion du programme de délivrance de permis.

Conclusion

Le gouvernement est déterminé à faire en sorte que les associations de bienfaisance soient les premières bénéficiaires des revenus engendrés par les jeux et qu'elles profitent pleinement de tout changement futur. La participation à ce processus de concertation permettra de prendre en considération toutes les opinions et les suggestions énoncées en la circonstance et d'établir la structure et les procédés les plus appropriés.

Nota : Veuillez faire parvenir vos suggestions écrites d'ici le vendredi 30 mars 1990, à l'adresse suivante :

Ministère de la Consommation et du Commerce
555, rue Yonge, 5e étage
Toronto (Ontario)
M7A 2H6

À l'attention de Monsieur le Directeur,
Direction des normes relatives aux divertissements publics

- a gaming commission; or
- a combination of the above.

In particular, it has been suggested that an independent board or commission could be established to provide participants with greater involvement in gaming decisions. The membership of such a body could represent a broad spectrum of charitable and religious organizations and recognize the province's regional diversity. Functions could range from:

- providing advice to government on such broad policy matters as marketplace saturation or changes in prize levels
- reviewing the eligibility decisions of licensing authorities; for example, determining whether licences issued or denied are based on proper criteria
- hearing appeals from or relating to licensing decisions, for example, reviewing decisions to suspend or cancel a licence for breaches of the Terms and Conditions;

UP TO
- accepting complete regulatory responsibility for all charitable gaming including:
  - determining eligibility;
  - setting Terms and Conditions;
  - issuing licences; and
  - investigation and enforcement duties.

The first three models would provide advice and guidance to the government. The fourth model would likely assume full responsibility for administering the licensing program.

Conclusion

The government is committed to ensuring that charities are the primary beneficiaries of gaming proceeds and will receive full benefit from any future changes. Participation in this consultation process will ensure that all particular points of view and comments will be considered and the most suitable structure and processes established.

NOTE:

Written submissions must be received by Friday, March 30, 1990 and addressed to:

Ministry of Consumer and Commercial Relations
Entertainment Standards Branch
555 Yonge Street
5th Floor
Toronto, Ontario
M7A 2H6
Attention: Director, Entertainment Standards

APPENDIX A
MODEL FOR DISCUSSION

Order-in-Council - sets licensing policy, authority, terms and conditions. Orders-in-council are directed toward charitable and religious organizations as licensees.

CURRENT	PROPOSED
Three separate OIC's.	Consolidate into one.
Eligibility	
No reference to economic "need" of organization.	Should require organization to demonstrate a licence to conduct event is "advantageous to those in need".
Licensing Authority	
Delegated to Minister and municipal council.	Authority should reside with Director of Licensing Branch. Municipal authority remain unchanged. Recognize Band Council as appropriate licensing body on reserve.
Bingo - Licenses	
No reference to back to back licensing by municipalities.	Address specific prohibition. Require minimum of one hour between events.
Conflicts	
No dispute resolution or mechanism.	Specific provisions to delineate municipal and Band Council authority and recognition of overriding provincial authority when conflicts occur.
Municipal Reporting	
Copies of all licenses issued are sent to MCCR.	Quarterly statistics in lieu of licenses.
Prizes	
Maximum give away licensed no reference to minimum.	Maximum and minimums to be set and disclosed. Prizeboards not to be altered without licensing authority approval.

APPENDICE A

ÉLÉMENTS UTILES À LA DISCUSSION

Décret : définit la politique en matière de délivrance de permis, ainsi que les pouvoirs et les modalités et conditions afférents. Les décrets visent en premier lieu les organismes voués au culte et à la bienfaisance en tant que titulaires d'un permis.

RÉGLEMENTATION ACTUELLE	PROPOSITIONS
Trois décrets distincts	Réunir en un seul
Admissibilité	
Aucune référence aux «besoins» financiers de l'organisme.	On devrait exiger que l'organisme démontre que le permis obtenu en vue de l'exercice d'une activité est «à l'avantage de ceux qui en ont besoin».
Pouvoir de délivrance des permis	
Délégué au Ministre et au conseil municipal.	Le pouvoir devrait appartenir au directeur de la Direction des permis, l'autorité déléguée au palier municipal demeurant la même. Reconnaitre le Conseil de bande indienne comme organisme autorisé à délivrer des permis sur le territoire des réserves, avec les mêmes restrictions imposées aux municipalités.
Loto - Permis	
Aucune référence à des permis «dos à dos» de la part des municipalités.	Préciser la portée des interdictions. Exiger qu'il y ait au moins une heure d'intervalle entre chaque activité.
Conflits	
Aucun mécanisme de résolution de conflits.	Dispositions visant à préciser les pouvoirs délégués aux municipalités et au Conseil de bande et reconnaissance de la prééminence de l'autorité provinciale en cas de conflits.
Rapports municipaux	
Le MCCO reçoit copie de tous les permis délivrés.	Envoi des statistiques trimestrielles au lieu des permis.

Expenses	
All expenses to be actual and reasonable. Fixed at maximum of 15% of gross revenues from event.	Allowable expenses restricted and enumerated - remain actual and reasonable. Licence fee excluded from calculation of 15% maximum. Rent and paper capped at 12% of gross revenues. No subsidy permitted from general revenues, all expenses must come from specific licensed event.
Profits	
Minimum profit required. Set at 20% of gross revenues.	Minimum profit to remain at 20%.
Priority	
No order of priority for profit and expenses.	Priority of expenditures of gross revenues established with charitable profit taking precedence over commercial expenses.
Volunteers - Charitable Organizations	
Only bona fide members of licensee to be involved in all event activity.	Bona fide member requirement restricted to three main positions: a) event chairperson b) event treasurer/cashier c) verifier/recorder Charity to retain and exercise control over gaming event.
Honorariums	
$8.00 maximum/person/event.	Raised to $15.00/person/event.
Paid Workers	
Not permitted.	Non-members permitted as runners/sellers for bingo. Blackjack dealers and Pit Boss for monte carlo. Fees set and to be included in maximum permitted calculations.

Lots	
Le permis fait référence à un maximum et non à un minimum.	Le maximum et le minimum devraient être fixés et divulgués. Les tableaux des prix ne devraient être altérés sans l'approbation préalable de l'autorité qui délivre le permis.
Dépenses	
Toutes les dépenses doivent être réelles et raisonnables. Plafonnées à 15 % des recettes brutes de l'activité.	Dépenses permises restreintes et énumérées (tout en demeurant réelles et raisonnables). Les droits de permis exclus du 15 % maximum. Loyer et fournitures n'excédant pas 12 % des recettes brutes. Aucune subvention admise à partir des recettes générales et toutes les dépenses doivent se rapporter à une activité donnée.
Bénéfices	
Bénéfice minimum requis. Il est établi à 20 % des recettes brutes.	Le bénéfice minimum demeure à 20 %.
Priorité	
Pas d'ordre de priorité pour la dépense des bénéfices.	Les dépenses des recettes brutes établies par rapport au bénéfice escompté ont priorité sur les dépenses d'ordre commercial.
Bénévoles - Organismes de charité	
Seuls les membres authentiques de l'organisme peuvent être associés à toute activité.	La qualité de membre authentique n'est exigée que pour trois postes principaux : a) président de séance b) trésorier/caissier de l'activité c) préposé à la vérification et à l'enregistrement L'association de charité doit garder et exercer le contrôle de l'activité.
Honoraires	
8,00 $ max. par personne et par activité.	Majoration à 15,00 $ par personne et par activité.
Main-d'oeuvre rémunérée	
Non autorisée.	Non-membres autorisés à titre de préposés au bingo et de croupiers de black jack et de monte carlo. Honoraires fixes et prévus dans les dépenses autorisées.

Restriction on Licences

No reference for authority to deny licence for market conditions or profitability	Province may deny in public interest Municipal/Band Council may deny in best interests of community

PARTICIPANTS IN LICENSED GAMING

COMMERCIAL SECTOR

The commercial sector which includes private entrepreneurs as well as facilities owned and operated by associated charities has not been officially recognized nor regulated.

CURRENT	PROPOSED
No official recognition. No legislated responsibility. No reporting requirement. Licensing authority has no access to records and books of account relating to gaming.	Provincial legislation which will require all commercial operators, suppliers, workers, and facilities to be licensed. Regulations based on normal business practices but also recognizing unique position of charitable licensee and prohibitions of criminal law. Regulators will have access to books of account and banking records. Registration and licensing to rest exclusively with province.

CHARITABLE ADVISORY BODY

CURRENT	PROPOSED
Policy Licensing Responsibility	
Provincial and municipal authorities are responsible for determining eligibility, regulating, enforcement and interpretation of trends affecting the marketplace.	Consideration be given to an outside body to give advice to government on all related issues. Advisory capacity could be expanded to include actual responsibility for licensing, interpretations, marketplace controls and eligibility.

Restriction en matière de permis

Aucune référence à une autorité habilitée à refuser un permis en raison des conditions du marché ou de rentabilité insuffisante.

La province peut opposer un refus dans l'intérêt public. Le conseil municipal ou de bande indienne peut le faire dans le meilleur intérêt de la collectivité.

PARTICIPANTS À DES JEUX PERMIS

SECTEUR COMMERCIAL

Le secteur commercial qui comprend aussi bien des entrepreneurs privés que les établissements dont la propriété ou l'exploitation revient à des oeuvres de charité associées n'a été ni reconnu ni réglementé officiellement.

SITUATION ACTUELLE	PROPOSITIONS
Pas de reconnaissance officielle. Pas de responsabilité en vertu de la loi. Aucune obligation de compte rendu. L'autorité chargée de délivrer les permis n'a pas accès aux dossiers et aux livres aux jeux.	Loi provinciale exigeant un permis pour tous les exploitants commerciaux, les fournisseurs, le personnel et les installations. Règlements fondés sur les pratiques d'affaires habituelles, mais relatifs reconnaissant également la position unique du titulaire d'un permis de jeux de bienfaisance, eu égard aux interdits du code criminel. L'autorité compétente aura accès aux livres et au dossier bancaire. L'enregistrement et la délivrance des permis incombe exclusivement à la province.

ORGANISME CONSEIL EN MATIÈRE DE BIENFAISANCE

SITUATION ACTUELLE	PROPOSITIONS
Responsabilité de la politique de délivrance des permis	
Les autorités municipales et provinciales sont chargées de définir les critères d'admissibilité, de réglementation, d'application et d'interprétation des tendances influant sur le marché.	Création envisagée d'un organisme indépendant chargé de conseiller le gouvernement en la matière. Le pouvoir de recommandation pourrait être élargi pour inclure le pouvoir de délivrer des permis, d'interpréter la matière, de surveiller l'évolution du marché et d'établir les critères d'admissibilité.